

RETRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES: ANÁLISE DOS INCISOS X A XV DO ART. 37 CF, COM AS MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL DA REFORMA ADMINISTRATIVA

DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROTTI

Professora da PUC/SP .Ex-Procuradora do Município de São Paulo

INTRODUÇÃO

O texto constitucional de 1988 revelou acentuados cuidados em relação ao tema da retribuição dos servidores do Poder Público, tanto que tratou do assunto em seis incisos do art. 37 (incisos X a XV).

Na Emenda, tecnicamente mal feita e mal redigida, há a inclusão do subsídio como nova forma de remuneração¹ a

¹ Pelo artigo 39, § 4º, subsídio é previsto como *parcela única*, à qual pode ser acrescida vantagem pecuniária, como “gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”. Designa uma forma de remuneração, constituída de parcela única, paga a determinadas categorias de agentes públicos, como retribuição pelo exercício de cargo, emprego, função ou mandato eletivo.

Dentre os agentes públicos, alguns serão necessariamente alcançados pelo regime de subsídios; outros, em caráter facultativo, a critério do legislador de cada ente federativo.

Serão obrigatoriamente remunerados por subsídios:

a) todos os agentes públicos mencionados no artigo 39, § 4º, a saber: membro de poder (o que compreende os membros do Legislativo, Executivo e Judiciário da União, Estados e

definição de um sistema de remuneração mais rígido; o reforço dos tetos de remuneração; a supressão da isonomia como princípio constitucional expresso para política remuneratória; a manutenção da regra de irredutibilidade de salários e vencimentos; a exigência de lei para fixação e alteração de remuneração nos três Poderes (art. 37, inc. X), salvo para a fixação de subsídio para os Deputados Federais e os Senadores (art. 49, VII), do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado (art. 49, VIII), que é de competência exclusiva do Congresso Nacional (atendendo-se, em qualquer hipótese, o teto fixado no inc. XI do art. 37). Deve ser observada a iniciativa privativa em cada caso: a) do Chefe do Executivo para os cargos, empregos e funções da administração direta, autárquica e fundacional pública deste Poder (art. 61, § 1º, II, letra *a* da Constituição); b) e dos Tribunais para os cargos da respectiva organização judiciária (art. 96, II, *b*); c) do Procurador Geral da República (art. 61, c. c. art. 127, § 2º CF), quando versar sobre os servidores do Ministério Público Federal; d) do Senado Federal (art. 52, XIII) ou da Câmara dos Deputados (art. 51, IV), conforme se trate dos serviços auxiliares de uma ou de outra Casa Legislativa. Cada um desses órgãos remete ao Legislativo projeto de lei, seja de criação de cargos (no caso do Executivo e Judiciário, pois a criação de cargos, empregos e funções no Legislativo continua a ser feita por Resolução do Senado ou da Câmara, conforme se trate dos serviços auxiliares de uma ou de outra), seja de fixação de vencimentos (Executivo, Judiciário e Legislativo). Similarmente, aplica-se no âmbito do Estado-Membro, do Distrito Federal e do Município, o que se descreveu com relação à União.

Municípios), o detentor de mandato eletivo (já alcançado, parcialmente, pela expressão membro de Poder), Ministro de Estado, Secretários Estaduais e Municipais;

- b) os membros do Ministério Público da União e dos Estados (art. § 5º, I, “c”);
- c) os integrantes da Advocacia Geral da União, os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e os Defensores Públicos (art. 135);
- d) os Ministros do Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 73, § 3º, e 75);
- e) os servidores públicos policiais (art. 144, § 9º)

Além desses, os servidores públicos organizados em carreira, conforme previsto no artigo 39, § 8º, poderão ser remunerados mediante subsídios, conforme opção do legislador de cada uma das esferas de Governo.

A fixação do subsídio dos Ministros do STF, que será também a referência de valor para o teto de remuneração da Administração Pública, será feita nos termos do art. 48, inciso XV, ou seja, por lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, ou seja, a iniciativa de lei caberá aos dirigentes máximos dos três Poderes. Trata-se de modificação de grande relevância política, significando que deve haver uma sociedade no poder.

LIMITAÇÕES QUANTO À REMUNERAÇÃO

A Constituição estabelece algumas limitações ao legislador em termos de fixação de remuneração.

VEDAÇÃO DE EQUIPARAÇÕES E VINCULAÇÕES

A vedação de equiparações e vinculações de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público é uma norma moralizadora que figura no texto constitucional desde 1967 (art. 96). Tal proibição constou do art. 37, XIII, da CF/88, ressalvadas, unicamente, as hipóteses previstas no próprio texto constitucional. Era o caso da isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas dentro ou fora do mesmo Poder, prevista no art. 39, § 1º, com as limitações do art. 37, XI, como era também (parcialmente) o da remuneração dos magistrados (art. 93, V), e, ainda da disposição do art. 135, complementada pelo art. 241, ambos referidos ao pessoal necessariamente dotado do título de bacharel em Direito. A proibição está destinada ao legislador ordinário, que não pode “amarrar” remunerações de diferentes servidores, de maneira a fazer com que a alteração de uma acarrete, automaticamente, a alteração de outras num processo às vezes até mesmo incontrolável.

A equiparação iguala cargos, empregos ou funções com nomes e atribuições diferentes para fins de remuneração. A *vinculação subordina* um cargo a outro, dentro ou fora do mesmo Poder, ou a

qualquer fator que funcione como índice de reajustamento automático, como o de aumento do salário mínimo, o de aumento da arrecadação ou qualquer outro.

O que se visa impedir, com esse dispositivo, são os reajustes automáticos de vencimentos, o que significa que, não está o legislador proibido de fixar remunerações idênticas para cargos diferentes, destes que não condicione uma à outra.²

Nem está o legislador ordinário proibido de estabelecer vinculações e equiparações nos cargos em que a própria Constituição Federal assim autoriza ou determina.

O inc. XIII do art. 37 da CF, com a redação dada pela EC, ampliou o alcance do dispositivo, ao fazer referência a quaisquer espécies remuneratórias, em lugar de vencimentos.

Além disso, *removeu a remissão ao art. 39, § 1º*, que tratava da isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ao assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho. Embora a doutrina (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 10º ed., M., 1998, p. 166, Adilson Abreu Dallari, Regime Constitucional dos Servidores Públicos, RT, 2º ed., p. 63, entre outros), entendesse que, não obstante o dispositivo em questão mencionasse apenas “servidores da Administração direta, ela abrangia também os servidores das autarquias e das fundações públicas, pois se não se desse tal

² Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem decidido: “...A outorga, em valores absolutos, de vantagem pecuniária a certa categoria funcional, ainda que nas mesmas bases já deferidas a determinados extratos do funcionalismo público, não transgredir o princípio constitucional inscrito no art. 37, XIII, da Carta Política, desde que a norma legal que a tenha concedido não viabilize majorações automáticas pertinentes a benefícios futuros.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, atenta ao postulado constitucional que veda equiparações e vinculações no serviço, tem repellido a legislação comum, sempre que esta permitir que futuros aumentos em favor de determinada categoria funcional repercutam, de modo instantâneo, necessário e automático, sobre a *remuneração* devida a outra fração do funcionalismo público, independentemente de lei específica que os autorize” (ADIMC-1096/RS).

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar

Publ: DJ 22-09-95 – PP – 30589 – Ement. Vol. 01801-01-PP-00085

Rel: Celso de Mello

Julg. 16/03/1995 – Tribunal Pleno.

interpretação, estar-se-ia atribuindo verdadeiro contra-senso à Constituição, tanto mais porque o § 1º do artigo em apreço previa regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas, no que revela o propósito de purificá-los, o STF em ADIN 1434-SP, Medida Cautelar, publ. DJ 22-11-96 – pp. 435684 – Ement. Vol. 01851-01 – pp. 00141, Rel. Celso de Mello, Julg. 20-08-96 – T. Pleno, ao analisar o art. 101 C. Est. S.P., pertinente à equiparação, em vencimentos e vantagens, entre procuradores do Estado e procuradores autárquicos, entendeu excluídos do alcance normativo da cláusula constitucional os servidores vinculados às entidades que integram a administração indireta ou descentralizada.

A Emenda acabou com a isonomia interna, externa e a de carreiras. Assim, poderá haver remuneração diferenciada dentro da carreira.

Isto é, houve supressão do dispositivo sobre a isonomia remuneratória do texto constitucional como princípio expreso para a política remuneratória, passando a ser simples diretriz de política remuneratória.

O ministro Bresser Pereira tem frisado que o termo isonomia não poderia continuar na Constituição, pois “cria um direito e estimula uma cadeia de reivindicações que acabam provocando exatamente o efeito contrário: “de isonomia”.

Convém, porém, reconhecer que a disciplina constitucional da remuneração do servidor público não deriva de um específico dispositivo, mas decorre da conjugação harmônica e sistemática de todos os dispositivos constitucionais pertinentes à figura do servidor e de sua remuneração. Convém, ainda, que o princípio da isonomia mereceu a atenção do constituinte em diversos outros dispositivos, aplicáveis a todas as esferas do Direito (art. 5º, “caput” e inc. I), tem sido ainda mantidas com relação aos servidores, normas que visam preservar tal princípio, em termos de remuneração (por exemplo, art. 37, X).

Conseqüentemente, restará a indagação se, a retirada da isonomia de vencimentos do art. 39, § 1º da CF/88, acarretará a cessação das demandas com fulcro no referido princípio.

Por sua vez, foi também retirada do texto constitucional a isonomia de vencimentos entre as carreiras consideradas essenciais à Justiça, constante do art. 135, complementada pelo art. 241.

A propósito, destacou a prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Embora todos saibam que esse dispositivo foi incluído na Constituição com o objetivo de assegurar isonomia de vencimentos entre juizes, promotores, procuradores do Estado e defensores públicos, além de delegados de polícia (estes últimos pela norma do art. 241), houve uma resistência de determinados Estados em dar cumprimento à norma”, pois, a aplicação do receito constitucional traria pesados ônus financeiros aos cofres públicos.

“Alegam os que a ela se opõem que a isonomia, nos termos do art. 39, § 1º, só existe quando haja identidade ou semelhança de atribuições, o que não ocorre entre as carreiras mencionadas.

Identidade de funções não existe, realmente, pois, se assim fosse, não haveria necessidade de serem criadas carreiras diversas; semelhanças podem existir em alguns pontos, mas a elas corresponderão outras tantas diferenças”. “Porém, essa isonomia é direito que decorre da norma constitucional; se esta não tiver esse sentido, constituirá letra morta na Constituição” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 8ª ed., Atlas, São Paulo, 1997, pp. 363-364).

O art. 135 teve sua redação alterada para incluir no regime de subsídios os servidores integrantes da Advocacia Geral da União, os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e os Defensores Públicos. E o art. 144, § 9º estabeleceu a adoção obrigatória do subsídio para os servidores públicos policiais. E, a isonomia de vencimentos das carreiras jurídicas foi definitivamente sepultada.

A Emenda contemplou uma exceção à proibição de vinculação pertinente à remuneração dos magistrados, no art. 93, V, que teve sua redação alterada: “o subsídio dos Ministros dos Tribunais

Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º.

PROIBIÇÃO DE REPIQUE DE BENEFÍCIOS

O inc. XIV do art. 37 da CF estabelece também uma limitação ao poder público, em termos de remuneração de seus servidores, ao determinar que “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento”. Esse dispositivo teve por objetivo impedir taxativamente o cômputo de vantagens sobre vantagens, a incidência recíproca de vantagens, o chamado repique de benefícios sob o mesmo título ou idêntico fundamento que produziam um extraordinário efeito multiplicador sobre a remuneração, e que contribuiu para o surgimento da figura do *marajá*.

A Emenda Constitucional manteve a redação do inc. XIV, mas suprimiu a exigência de serem os acréscimos ulteriores, *sob o mesmo título ou idêntico fundamento*, que acaba por reduzir a eficácia do disposto na Constituição e permitir a gratificação em cascata.

Dessa forma, foram reforçadas as restrições à concessão de parcelas ou adicionais de remuneração com incidência recíproca. Configura proibição abrangente aplicável somente aos servidores que estejam em regime de vencimentos *não subsídios*, para que os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público sejam acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores.

Assim, a sexta parte (*vantagem concedida ao servidor municipal a partir da data em que completar vinte anos de exercício sobre o padrão mais vantagens*) será diretamente atingida por esse dispositivo. Doravante terá que haver uma referência numérica, terá que haver um valor absoluto.

FIXAÇÃO DE TETO DE REMUNERAÇÃO

A Constituição de 1988 procurou enfrentar o problema das distorções do sistema remuneratório no art. 37, XI, estabelecendo um teto diverso para cada Poder, a saber: para o legislativo, os valores percebidos como remuneração, “a qualquer título”, pelos membros do Congresso Nacional, para o Executivo, o que percebem os Ministros de Estado; e para o Judiciário, o que percebem os Ministros do STF. Na esfera estadual, os vencimentos dos cargos correspondentes, ou seja, Deputado, Secretário de Estado e Desembargador. Na esfera municipal, serve de teto o valor percebido pelo Prefeito.

A expressão *a qualquer título*, reportada às remunerações definidas como teto, consoante interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, permitiu que esse teto fosse contornado, prevalecendo a orientação de que nele estava abrangida a totalidade da retribuição pertinente ao cargo ocupado pelas autoridades referidas, ainda quando o correspondente pagamento seja feito sob rubricas distintas, como, por exemplo, vencimentos-base, mais “adicional de representação”, “nível universitário” ou outras fórmulas concebíveis. De outro lado, o teto passou a não compreender o que os ocupantes dos sobreditos cargos percebam como vantagem pessoal; verbi gratia, o adicional por tempo de serviço, sexta-parte etc., objeto de inúmeras decisões judiciais³, bem como as vantagens relativas à natureza ou

³ Vantagem pessoal é aquela que o servidor perceba em razão de uma circunstância ligada à sua própria situação individual – e não ligada pura e simplesmente ao cargo. Além do adicional por tempo de serviço, podem ser citados como exemplo o adicional pela prestação de serviço extraordinário ou pelo trabalho noturno (o efetuado entre 22h e 5h do dia seguinte) que o servidor desempenhe. Contrapõe-se às vantagens pessoais as denominadas (ainda que inadequadamente) vantagens de carreira. Opostamente às anteriores, sua percepção

ao local de trabalho. Assim também, os servidores *cujas remuneração há de se conter em tal balizamento*, não poderão, a qualquer título, perceber acima do patamar indicado, adotando-se, como lógico, idêntico critério para caracterizar o que deverá ser entendido como tal.

A propósito, já se manifestou o Ministério da Administração federal e Reforma do Estado, que o sistema atual é complexo e comporta brechas que o tornam ineficaz. A exclusão das *vantagens pessoais*, deu origem a grandes distorções no sistema de remuneração e formação dos famosos *marajás*. Nos casos em que são permitidas acumulações de proventos de aposentadoria, remuneração de cargo, ou duas ou mais remunerações de cargos efetivos ou em comissão, o teto é calculado sobre cada retribuição, não sendo os valores somados para fim de abatimento”.

Da leitura do art. 37, inc. XI, da Emenda, que estabelece o teto da remuneração, infere-se:

a) No novo sistema, simplifica-se a fixação de limites de remuneração. É estabelecido um teto nacional. O limite de remuneração passa a se referenciar num único valor, para os três Poderes e para as esferas Federal, Estadual e Municipal, equivalente ao subsídio do Ministro do STF. O Presidente da República, Governadores, Prefeitos, Ministros de Estado, Deputados Federais e Senadores não podem receber mais do que for definido como subsídio dos Ministros do STF.

Essa norma, todavia deve ser conjugada com as dos artigos 27, § 2º, e 29, VI, que estabelecem para os Deputados Estaduais e Vereadores limite inferior para os subsídios; para os primeiros, os subsídios não podem ultrapassar o limite de 75% daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais e, para os segundos, não pode ultrapassar o limite de 75% do estabelecido

corresponde a um acréscimo que está associado pura e simplesmente ao cargo ou à função. Qualquer que neles esteja preposto as receberá pelo só fato de exercê-los, sem que, para tanto, tenha que concorrer alguma circunstância ou incidente associável ao particulares eventos da vida funcional do agente ou às invulgares condições de trabalho em que reste sua atividade (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, M., 10ª ed., p.159, no de rodapé 5).

para os Deputados Estaduais (subteto parlamentar). É isto que consta da Emenda, não se podendo restringir além das hipóteses ali contempladas.

b) O teto abrange tanto os que continuam sob o regime remuneratório atualmente em vigor como os que passam para o regime de subsídio.

c) O teto independe do regime jurídico, estatutário ou trabalhista, a que se submete o servidor, pois, abrange os servidores públicos.

d) O novo teto proposto é aplicável apenas para a administração direta, autárquica e fundacional, somente incidindo sobre as empresas públicas e sociedades de economia mista, ou suas subsidiárias, quando estas entidades recebem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral (art. 37, § 9º), conseqüentemente, estarão liberadas as estatais que recebam investimentos, o que configurará a consagração da regra anti-economicidade.

e) O limite passa a aplicar-se expressamente aos proventos de inatividade e à pensão devida aos dependentes do servidor falecido.

f) Nas hipóteses de acumulação, seja de provento, seja de remuneração, as parcelas serão somadas e consideradas como um todo para fins de abatimento. O servidor que esteja em regime de acumulação está sujeito a um teto único que abrange a soma da dupla retribuição pecuniária.

g) O limite passa a englobar, no seu valor, todas as importâncias percebidas pelo servidor, “incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”. A inclusão dessa expressão foi feita com o propósito de afastar a interpretação doutrinária e jurisprudencial de que as vantagens pessoais e as relativas à natureza ou local de trabalho, referidas no art. 39, § 1º, em sua redação original, ficavam fora do teto.

h) O dispositivo faz referência também a “outra espécie remuneratória”, visando impedir a instituição de alguma outra forma de remuneração cujo objetivo seja o de escapar do teto.

i) A norma inserta no inc. XI do art. 37 da CF é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, não dependendo, relativamente ao teto, de regulamentação.⁴ Com a promulgação da Emenda, converte-se automaticamente em subsídio a soma das parcelas recebidas pelos Ministros do STF.

Estão excluídas do teto as vantagens que tem caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias, das ajudas de custo e despesas de transporte. O servidor que realiza gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições deve receber a devida compensação pecuniária, em decorrência da aplicação de um princípio geral de direito que impõe o dever de indenizar a quem quer que cause prejuízo a outrem.

Este entendimento confirma-se com a regra do art. 57, § 7º, referente à sessão legislativa extraordinária do Congresso Nacional. Embora todos os parlamentares recebam, nos termos do art. 39, § 4º, o subsídio, está prevista parcela indenizatória não superior ao do subsídio mensal, em caso de convocação para sessão legislativa extraordinária.

RELAÇÃO ENTRE A MAIOR E A MENOR REMUNERAÇÃO

Por sua vez, o art. 39, § 5º, ao estabelecer que “lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI”, reposiciona, no texto constitucional, o conteúdo do

⁴ O STF já se manifestou sobre a eficácia plena e a aplicabilidade imediata do art. 37, XI da CF/88 (RMS-21840/DF Recurso de Mandado de Segurança – Publ. DJ 04-11-94 – pp 29831 – Ement Vol. 01765-02 – pp 00223 – Relator Min. Marco Aurélio Julg. 08/09/94 – 2ª T.; ADIMC-1590/SP Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar – DJ 15-08-97 – pp. 37034 – Ement. Vol. 01878-01 – pp. 00092 – Relator: Min. Sepúlveda Pertence – Julg. 19/06/97 – Tribunal Pleno).

art. 37, XI, cuja redação foi alterada, pois o que antes constituía uma obrigatoriedade, passou a ser uma faculdade, sempre a partir de lei ordinária e considerada a iniciativa privada em cada caso, obedecido o limite máximo constitucional.

O objetivo dessa relação é evitar discrepâncias muito acentuadas entre os que ganham mais e os que ganham menos, estabelecendo-se, assim, entre os distintos níveis de retribuição, intervalos comedidos. Revela-se nisto, aliás, a mesma índole de preocupação manifestada especificamente em relação à carreira da Magistratura e para ela resolvida, no título próprio, com a fixação de diferença não superior a 10% ou inferior a 5% entre os patamares da carreira (art. 93, V).

No caso dos servidores em geral, a lei que fixará a relação de valor não significa vinculação por força da qual todas as vezes em que se elevem as retribuições mais modestas estejam também elevadas as mais altas, e vice-versa. Isto pode ou não ocorrer, dependendo da forma como a lei regule tal relação.⁵

⁵ Assim, como destacou o prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, se a lei dispuser, por exemplo, “que a remuneração máxima será 12 vezes superior à mínima, todas as vezes em que uma delas for incrementada *ipso facto*, incrementar-se-á a outra. Entretanto, se, diversamente, vier a estatuir que a remuneração máxima será até 12 vezes superior à mínima, não haverá atrelamento acarretador das mesmas conseqüências. Neste caso, a elevação das remunerações mais modestas não determinará a elevação das mais altas. Reversamente, a elevação das maiores poderá acarretar a elevação das menores. É o que irá suceder se – a apenas se –, por força do incremento retributivo do escalão máximo, superar-se a diferença de 12 vezes, suposta no exemplo.

Não se diga que esta conclusão é equivocada porque a elevação das remunerações mais altas representaria a ruptura da correlação anterior e a instituição implícita de uma nova correlação entre ambas, como simples fruto do princípio comezinho de que lei posterior revoga a anterior.

É certo que lei posterior modifica, e em qualquer aspecto, a anterior. Certo também é, entretanto, que uma lei precedente não se considera revogada senão quando entre ambas seja impossível o convívio. A regra é a harmonia; não a desarmonia entre leis sucessivas. Não se suporá, então, que o incremento das remunerações maiores descompõe sua relação com as menores, dantes professadamente estabelecida. Descaberia, pois, admitir que a lei nova, casualmente, alterou o vínculo entre ambos os patamares retributivos, ou – pior que isto – que almejava alcançar tal resultado, mediante vias transversas, graças a subterfúgios, por não ousar dizê-lo às claras. Assim, elevadas as remunerações maiores, haver-se-á de concluir que elevadas estarão automaticamente as menores, sempre que necessário para a preservar-se a relação estabelecida entre umas e outras.

Do exposto verifica-se que no inciso XI está contida hipótese de que pode resultar vinculação de remuneração e, pois, de “vencimentos”, inobstante o inciso XIII, já referido, proíba ditas vinculações, com ressalva apenas das que ali menciona”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta (Direitos e Deveres)*, 3ª ed., M., 1995, pp. 82-83)

IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, SUBSÍDIOS E SALÁRIOS

Ainda com relação a vencimentos, a Emenda manteve, no inciso XV do art. 37, a regra da irredutibilidade, como garantia para o servidor, que já constava da redação original, apenas modificando a redação para adaptá-la às alterações introduzidas pela Emenda, aplicando-a ao subsídio e aos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos. A supressão da referência ao inc. VI do art. 7º, na relação de direitos aplicados aos servidores ocupantes de cargo público, constitui aperfeiçoamento de redação, posto que o inciso referido se refere a situações aplicáveis somente aos trabalhadores contratados pelo regime celetista (irredutibilidade de salários, salvo convenção ou acordo coletivo de trabalho).

As ressalvas contidas na parte final do inc. XV do art. 37 (incs. XI e XIV do art. 37 e arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I), têm por objetivo assegurar:

a) O cumprimento do teto de remuneração estabelecido num único valor para os três Poderes (art. 37, XI). Vale dizer, que não se poderá invocar a irredutibilidade de vencimentos para manter remunerações que hoje superam o teto; a norma se reforça com a do art. 29 da Emenda, segundo a qual “os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título”, a norma traz à baila a discussão sobre a possibilidade ou não de uma Emenda à Constituição ferir direitos adquiridos.

No entanto, forçoso é reconhecer, pela interpretação pura e simples dos dispositivos citados e pela postura governamental, que a idéia é a de não respeitar os direitos adquiridos, no que diz respeito às importâncias que superam o teto fixado pelo inciso XI do art. 37.

b) A aplicação da norma do inciso XIV, do art. 37, que prevê a suspensão de acréscimos decorrentes de incidências recíprocas entre parcelas, segundo a qual “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores”. Segundo o entendimento da prof. Maira Sylvia Zanella Di Pietro: *a ressalva, a rigor, somente se aplica aos servidores que estejam em regime de vencimentos (não subsídios) e significa que, se o servidor já estiver percebendo pelo teto, os acréscimos ulteriores a que fizer jus não poderão ser pagos.*⁶

c) A referência ao art. 39, § 4º, pode gerar duas interpretações: *uma*, que sua menção é desnecessária, porque ele manda respeitar o disposto no art. 37, X e XI; o primeiro cuida da fixação dos subsídios por meio de lei; e o segundo cuida do teto, já referido com a menção ao inciso XI; *outra*, que assegura a suspensão da percepção de vantagens, cuja incorporação passa a ser proibida, ou seja, no caso do subsídio.

d) A igualdade de tratamento tributário, sem discriminação em razão de ocupação profissional ou função. Não fere a regra da irredutibilidade de vencimentos ou subsídios a aplicação do art. 150, II, da Constituição, que veda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”.

e) O desconto do imposto de renda e proventos de qualquer natureza. Não conflita com a irredutibilidade a incidência do imposto de renda, previsto no art. 153, III,⁷ ou a aplicação da

⁶ Conferência proferida no Seminário sobre a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, dia 20 de maio de 1998, no Hotel Cá d'Oro.

⁷ O que se quer evitar, sem sombra de dúvida, é a interpretação que durante muito tempo foi adotada, no sentido de que os membros da Magistratura, tendo a garantia da irredutibilidade de vencimentos, não estavam sujeitos ao imposto de renda. Também para estes a Constituição repetiu a regra da irredutibilidade, ressalvado o disposto nos arts. X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III e § 2º, I (art. 95, III); o mesmo se diga com referência ao integrantes do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, “c”).

norma do § 2º, I, do art. 153, segundo a qual o imposto de renda será informado pelos critérios de generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei. Por outras palavras, o teto de remuneração corresponde ao valor bruto, não impedindo que o valor líquido seja inferior ao teto, em decorrência da incidência do imposto de renda.

ISONOMIA DE VENCIMENTOS

Apesar da retirada da equiparação por isonomia do texto constitucional, o constituinte manteve, com relação aos servidores públicos, normas que visam reservar o princípio da isonomia, em termos de remuneração. É o caso do inciso X do art. 37, que assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios, em cada nível de governo, sempre na mesma data e sem distinção de índices. O intuito do constituinte é claro: garantir as *revisões gerais anuais das remunerações dos servidores públicos e dos subsídios, tendo por objetivo a sua atualização, de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda*; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. *Essa revisão anual constitui direito dos servidores*, o que não impede a Administração de proceder a outras revisões parciais, com vistas a alterar a situação remuneratória de determinadas categorias profissionais, seja para corrigir injustiças, seja para proceder a uma melhor adequação ao mercado de trabalho ou para reestruturações de carreira. Nesses casos, tais revisões não terão que ser anuais, não terão que ser na mesma data e pelos mesmos índices, nem terão que alcançar todas as categorias de servidores.⁸

⁸ O prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, à luz da redação anterior sustentava que o dispositivo só abrangia os servidores ocupantes de cargo na administração direta, autarquias e fundações públicas, não se aplicando aos empregados revisão remuneratória igual e na mesma data, pois, os dissídios coletivos hão de levar (ou ao menos podem levar) a índices distintos e a revisões em épocas diferentes. Então, além de contarem com as revisões daí decorrentes, deveriam, ainda, beneficiar-se das que são pressupostas no inciso? In "Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta", 3ª ed., M., pp. 77-78

Outro dispositivo concernente à isonomia de vencimentos é o contido no art. 37, XII, segundo o qual os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo; por outras palavras, os vencimentos pagos aos servidores do Poder Executivo servem de teto para os servidores dos demais Poderes, norma essa que não foi revogada pela Emenda. Tal dispositivo repete o que figura no ar. 98 da Carta de 1969, mas o faz de maneira incompleta e defeituosa, por não ter feito referência à parte faltante, que constava do texto anterior. “para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas”.

Quando da promulgação da Constituição registrava o prof. Adilson Abreu Dallari: “O que se tem, em síntese, no inciso XII, é um parâmetro, um limite necessário e indispensável para dar sentido à regra da paridade, prevista no art. 39, § 1º. Sem esse referencial, seria impossível saber qual a remuneração a ser tomada como paradigma para o estabelecimento da paridade”(Adilson Abreu Dallari, “Regime Constitucional dos Servidores Públicos”, RT, 2ª ed., pp. 59-60.)

A seu turno, destacava a profa. Maria Sylvia Zanella Di Pietro que “para que esta norma não conflite com a do inc. XII, é necessário interpretá-la no sentido de que os membros do Congresso Nacional e os Ministros do STF não podem ganhar mais do que ganham os Ministros de Estado e, na esfera estadual, Deputados e Desembargadores não podem ganhar mais do que os Secretários de Estado”. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 8ª ed., Atlas, São Paulo, 1997, p. 362).

Mas, agora, como vemos, não há mais a regra da paridade e o teto é único. Qual o sentido da aplicação dessa norma? Cremos que a aplicação do dispositivo ficará restrita aos demais cargos.

INSTITUIÇÃO DE CONSELHOS PARA A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO E REMUNERAÇÃO DE PESSOAL

O art. 39, “caput”, com a redação da E.C., determina que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a instituição de conselhos, com participação dos servidores designados pelos respectivos poderes, para a definição da política de administração e remuneração de pessoal, em cada esfera de Governo. Nos termos do § 1º do art. 39: “A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I. a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II. os requisitos para a investiduras;

III. as peculiaridades dos cargos”.

O sistema remuneratório dos servidores públicos deverá fixar patamares de remuneração com base em critérios objetivos, de forma a corrigir distorções e conferir maior racionalidade ao sistema de remuneração. A remuneração deve estar calcada em parâmetros que considerem, de forma ampla, as características, complexidades, responsabilidades e exigências de cada cargo. Por acaso, não visa também esse dispositivo, resguardar a isonomia em termos de remuneração?

OBSERVAÇÕES FINAIS

A questão mais difícil, porém, diz respeito ao que consta do art. 29 das Disposições Transitórias da Emenda, que determina que “os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, ao limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitido a percepção de excesso a qualquer título”.

Numa visão puramente jurídica coloca-se aqui o problema do exame de direito adquirido contra as emendas constitucionais.

A propósito da matéria, vale a pena registrar que a norma do art. 37, XI, combinada com o art. 17 do ADCT da CF já foi uma medida extremada, pois negou a proteção aos direitos adquiridos e a irredutibilidade de vencimentos (art. 37, inciso XV), que, somente encontrou legitimação porque proveio da soberania do poder constituinte originário. Não há nem poderia haver direito adquirido contra a Constituição.

Todavia, o poder de emendar não tem a mesma amplitude do poder de constituir. As emendas estão compreendidas dentro do processo legislativo comum (art. 59), além de se sujeitarem às restrições do § 4º do art. 60. Por isso, o Professor e Deputado Federal Michel Temer sustenta que a emenda constitucional é lei de ato normativo: “Tem apenas maior força (eficácia) que as demais. Mas, tal como os demais atos normativos, submete-se à Constituição. É ato subordinado, secundário, subsidiário, subalterno da Lei Magna. Portanto, obediente a ela. Se violar direito imutável, será declarada inconstitucional”. (in *Idéias e Ação – Informe Parlamentar*, Ano I, nº 2, p. 1).

Se assim é, simplesmente inadmissível supor que a Emenda tenha sido aquinhoadada com o poder de reduzir vencimentos legais, abolir a irredutibilidade de vencimentos e desrespeitar os direitos adquiridos.